第四章
成效及困難

提高公共行政的質素

4.1 本署的調查終結時，本人有權建議改善措施。本人視提高公共行政的水平為職責所在。就全面調查而言，我們在決定提出建議前，會邀請事涉機構就調查報告草擬本發表意見。即使是以初步查訊方式處理的個案，我們亦會諮詢有關機構，然後才確定提出的建議，目的在於確保本署建議的措施切實可行，合情合理。

4.2 一般而言，即使調查確定有個別人員犯錯，本人也不會就紀律處分向有關機構提供任何意見。本署的職責是協助改善制度和改進程序，而不是要懲罰個別人員。無論如何，管理及紀律事宜應由機構首長決定。只有在發現極嚴重失當的行為時，本人才會建議所涉機構考慮採取紀律行動。

4.3 在本年度，本人完成了38宗個案的全面調查及四項主動的直接調查，提出共103項建議。另外，就1,857宗以「提供協助／作出澄清」方式終結的個案，本人也提出了共237項建議。本署的建議大部分均獲所涉機構接納（參見第三章**第3.19至3.20段**），我們亦會監察其落實情況和進度。假如所涉機構在落實建議方面有實際困難，例如有難以預料的情況出現或情況有變，本署會與他們重新商討。

4.4 每年，在申訴專員年報提交立法會省覽後，政府當局會向議員提交《政府覆文》，匯報政府部門和公營機構如何落實申訴專員的建議。

4.5 有關部門和機構因應本署的調查而推行的措施，已明顯地改善了公共行政和服務。這些改善措施主要分六大類：

(a) 制定更清晰的指引，使運作更為一致和有效；
(b) 促進更有效的跨部門協調安排；
(c) 更有效地處理市民的查詢及投訴；
(d) 提供以客為本的服務；
(e) 為市民提供更清晰的資料；以及
(f) 為員工提供培訓。

4.6 **附件6**載列其中一些實例，當中包括訂立有關提取食物樣本進行化驗的新指引；部門之間在臨時交通安排的試驗上有較佳的協調；增加電話查詢服務留言信箱的錄音容量；給予公開考試的考生更清晰指引，說明評分的標準；以及加強員工對處理公屋租住權轉移個案的認識。

《公開資料守則》

4.7 在上年度，本人特別談到申訴專員一項與公民及政治權利有關的職能，即市民有權查閱政府管有的資料。政府在《公開資料守則》（「守則」）中訂明這項權利：若有市民提出要求，除非有合理理由不公開資料，否則各政府部門應向他們提供所保存的資料。守則的「運作指引」更規定，即使不是指明根據守則的規定要求查閱資料，政府部門亦須按照守則的精神處理。《申訴專員條例》賦權予本人就違反守則的投訴進行查訊。

4.8 許多市民其實並不清楚當局有這套守則，但市民查閱資料的要求卻一直上升。在本年度，本署接到15宗相關的投訴（上年度則為六宗），並終結了九宗個案（其中兩宗是由上年度轉入的）。在處理這些個案時，本署留意到有些政府部門也不大理解守則。在多宗個案中，事涉部門在拒絕向市民提供資料時，不但沒有說明理由，甚或提出守則內沒有的理據。在其

他一些個案中，拒絕的理由反映出部門明顯誤解或嚴重曲解守則。尤其明顯的是，部門一般都不了解守則的精神是要盡量提高政府的透明度；以及無論市民是否指明根據守則而提出要求，都應盡量提供資料。有一、兩宗個案中，連公開資料主任也竟然顯得十分無知。

4.9　上述情況顯然並不理想，更不能接受。這套守則自一九九六年推行，至今已超過11年，但社會上對守則的認識還是如此缺乏。政府當局必須加大力度宣傳，尤其須提高公務員對守則的認識。

處理行政體制上的問題

4.10　行政失當或許只是由於部分人員犯錯引起的個別事件。然而，我們有時會發現相同錯誤重複出現，而且是由於行政體制上的流弊。本署在終結個案時，會特別留意所發現的問題是否在多個部門或機構出現，又或是否反映機構內部較為根深柢固或普遍存在的缺失。假如問題不能透過個別投訴而全面處理或徹底解決，本署便會敦促所涉機構注意，有需要的話，甚至會提升至政府總部促請關注。這些問題若要深入審研，儘管沒有接到投訴，本署亦會主動展開直接調查（參見第二章**第2.13段**及第三章**第3.16**至**3.17段**）。

滲水問題與聯合辦事處

4.11　香港不少家庭長期受滲水問題困擾，尤以多層舊建築物的住戶為甚。每年，政府接到數以百計的求助電話，要求協助處理這類問題，而本署亦不時接到市民投訴，指政府部門對滲水問題沒有採取行動或處理不當。二零零四年十二月，政府當局推行一項試驗計劃，其後於二零零六年中在各區成立聯合辦事處（「聯辦處」）。聯辦處是從屋宇署及食物環境衞生署抽調職員組成的，在更佳的專業知識和技術支援下，以「一站式」服務處理全港有關滲水的投訴。

4.12　儘管原意甚好，聯辦處在投入服務初期卻出現不少問題，令它成為本署接到的多宗投訴的對象。因此，本署決定展開直接調查，並於今年三月完成。聯辦處的辦事程序和實行情況均有不足，而本署的調查更發現其組織架構有多處欠妥善。聯辦處有名無實，其結構鬆散，既沒有正式的主管，亦無明確的統屬關係和問責機制。而且，由於聯辦處沒有包括水務署，令部門之間的協調困難重重，更遑論合作。水務署不願意接受聯辦處的調查結果，而三者對於應由哪個部門執法和引用哪些法例亦持不同意見，更凸顯了這些問題。本署明白這些部門的立場各有依據，但不能接受部門因意見分歧而任問題拖延。這只會令受影響的住戶徒費唇舌與部門不停交涉，同時亦繼續飽受滲水困擾之苦。其實，不論部門採取甚麼方法，市民所期望的肯定是問題得到解決。假如有關部門認為某些事情不在他們職權範圍內，或無從介入，便應向投訴人解釋，清楚説明所持立場的理據。

4.13　然而，私人樓宇的維修保養，包括滲水問題，最終屬業主的責任，應由有關人士自行解決。業主有責任為其私人物業做好維修保養，而造成滲水的一方實有責任找出原因，以解決問題。

街道管理及協調工作

4.14　部門間的協調不足，在管理街道方面更見顯著，這同樣是廣受市民關注及引起不滿的問題，當中最常見的是商店、小販攤位及食肆違例擴展營業範圍。另一種情況是在新界區常見的違例停放單車。此外，未經許可收集建築工程廢料或可循環再造物品的吊斗，亦是街道上常見的現象。至於相當擾人的推銷員常用的易拉架，則是較近期出現的街道管理問題。

4.15　這些問題往往處於幾個執法部門職權範圍互相重疊的部分，要確定引用哪些法例處理，存在很大的灰色地帶。單靠一個部門執法，儘管不斷採取行動，並不能徹底解決問題。公眾則視此為行政失當。更甚者，在某些個案，所涉部門索性暫緩行動，直至能夠就責任誰屬達成共識為止。

4.16　有鑑於此，本署已宣布就政府當局對街道管理的措施主動展開直接調查，並已有若干市民回應，向我們提供資料和意見。

投訴人或部門的異議

4.17　根據《申訴專員條例》，對於是否展開查訊及完成查訊後的結論，最終均是由本人決定。但是，假如投訴人提出新的資料或觀點，本人願意覆檢決定及結論，亦會接受所涉機構提出的異議。本人會藉此適當地重新審視本署的辦事程序及工作方法。我們不時自我提示，須留意本署的工作有否改善的需要及空間。

覆檢個案

4.18　投訴人若不滿我們的調查結果或結論，便會要求覆檢其個案。本署在這方面有特定的程序，首先由原本負責個案的調查員審研投訴人要求覆檢的理據，然後把意見提交其所屬調查組的總調查主任。後者會重新審視個案，並會着眼於投訴人提出的任何新證據或觀點，然後把覆檢的要求提交主管的助理申訴專員審閱。覆檢個案的要求均經副申訴專員進一步審核，再由本人最後批核並作結論。

4.19　在本年度，本署接到共310宗覆檢個案的要求，而上年度則有336宗。在完成覆檢後，本人改變了對七宗個案的決定，而在去年則有11宗。

4.20　有時，投訴人要求本署覆檢個案之餘，亦會投訴調查人員在查訊時存有偏見、工作欠周全或不稱職。所有這類投訴均會先由總行政主任研究，假如確定為對本署人員的行為的投訴，則由他獨立處理（參見第五章**第5.17**至**第5.20段**），然後再向本人報告其調查結果。不過，這類指稱大都是因投訴人對查訊結果或結論感到不滿意而起。由於所有調查報告均經本人親自批核，這類投訴其實是針對本人的決定，而非指摘本署職員。在這情況下，覆檢的要求便會交給原本負責個案的總調查主任，並按照上述覆檢程序處理。

司法覆核與訴訟

4.21　投訴人或機構除可要求申訴專員覆檢個案之外，亦可以向法院申請司法覆核。由於法例賦予本人完全獨立的地位，而本人對投訴個案的結論是最終決定，故此司法覆核機制尤其重要，既能符合投訴人的要求，亦足以確立申訴專員的角色及職能的獨立性。

4.22　在本年度一宗有關審批綜合社會保障援助的個案，投訴人就本人的決定申請司法覆核。高等法院在考慮投訴人提交的文件後，駁回其申請。

4.23　另一宗個案是關於公屋單位終止租約。投訴人向負責其個案的本署人員及房屋署一名職員提出民事訴訟，高等法院原訟法庭經聆訊後決定將訴訟剔除。

濫用投訴制度

4.24　偶爾，本署察覺到有些投訴跡近濫用投訴制度。有時，有些投訴人顯然是企圖利用政府當局的權力向商業競爭對手、鄰居或其他人士施壓，以圖達到某些目的。假如所涉機構拒絕順從其無理要求，投訴人往往便會轉而投訴該機構。

4.25　在處理這類投訴時，本署堅守基本原則，不偏不倚及客觀公正地進行調查。假如投訴人無理取鬧，我們亦會毫不猶疑地予以批評。有時投訴人會因此轉而投訴甚或辱罵本署人員。然而，為求公平公正，我們必會堅守立場，以專業及無私無畏的精神履行職能。

關於職權範圍的問題

職權範圍檢討

4.26　在上年度的年報中，本人曾提及本署已完成職權範圍檢討的第一部分，並建議在《申訴專員條例》附表1加入某些機構，把他們納入申訴專員的職權範圍。此外，本人亦建議放寬條例附表2中對本署調查權力的某些限制，以及解決本署人員在執行職務時遇到的某些困難或欠清晰之處。

4.27　而在本年度，本人已完成檢討的第二部分，探討世界各地申訴專員制度的發展，以及若採納這些發展方向對香港申訴專員制度可能產生的影響。本人亦已於二零零七年十一月把這部分的報告提交政府當局審議。

參與其他公營機構的工作

4.28　自投訴警方獨立監察委員會(「警監會」)成立以來，申訴專員一直派代表參與委員會的工作。鑑於該會發生洩漏投訴人的個人資料事件，以及個人資料私隱專員就此而進行調查，本人認為因存在角色衝突，而決定不應繼續參與警監會的工作，因為個人資料私隱專員公署及警監會秘書處分別屬於《申訴專員條例》附表1第I部及第II部所列機構，而第II部所列機構假如在行使職能時違反《公開資料守則》，則申訴專員有權就其行動展開調查。因此，兩個機構均在本人職權範圍之內。為免引起角色衝突或瓜田李下之嫌，本人要求辭去警監會委員一職，並於二零零七年五月獲政府接納。

4.29　過去多年，一直有人要求把警監會確立為法定機構，完全獨立於政府之外。為此，政府當局草擬相關法例已有多時。近期機密資料外洩事件及相關的事態發展，更提高市民對警監會秘書處的問責性的關注，因而重新推動要警監會與政府分離的訴求。去年六月，政府當局在憲報刊登《投訴警方獨立監察委員會條例草案》，當中一項相應修訂，是把警監會秘書處從《申訴專員條例》附表1第II部刪除。據當局解釋，作上述修訂是因為制訂守則的目的，在於確保市民有合理途徑索取政府管有的資料，而且守則只適用於政府部門。由於警監會將來會自聘職員，其秘書處便不再是政府部門。既然現時的警監會沒有納入附表第II部，而轉為法定機構的警監會亦然，因此當局認

圖表. 4.1

重新審研的個案

理由 / 結果	新證據		新角度		不在本署職權範圍內	合計
	有	沒有	有	沒有		
改變決定	1		6			7
維持決定		289			14	303
						310

為，當成立法定的警監會時，亦應順理成章把秘書處從附表中刪除。

4.30　本人對這論點不敢苟同。擬議的修訂會削弱《申訴專員條例》的職權範圍，且既不合邏輯，亦並無必要。廉政公署是獨立法定機構，並非政府部門或機構，亦須遵從守則和納入《申訴專員條例》附表第II部之內。本人認為，沒有理由給予警監會不同對待，並已向政府當局陳述這些意見。

綜述

4.31　本署的使命，是確保香港的公共行政公平和高效率。為此，我們特別注意研究行政制度或程序與工作方法上欠妥善之處，並提出改善建議。很多在本署職權範圍內的機構均已採取相當的改善措施，足見我們的努力沒有白費。

4.32　政府當局十分重視本署的意見，認真落實我們的建議，以期達致良好管治，本人對此衷心讚賞。本人定會繼續與政府部門和公營機構共同努力，協助他們提升服務質素。